

# HET BESTAANSRECHT VAN DE EERSTE KAMER

Hansko Broeksteeg\*

De Eerste Kamer ligt onder vuur; zij zou te veel een doublure zijn van de Tweede Kamer. Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat senaatskamers op velerlei wijzen zijn vormgegeven en dat het, in eenheidsstaten, vaker voorkomt dat deze kamers sterk lijken op de kamer van volksvertegenwoordigers. De door politici en juristen geponeerde stelling dat de Eerste Kamer terughoudend van haar bevoegdheden gebruik moet maken, berust op het geschreven noch het ongeschreven staatsrecht. Een terugzendrecht verandert de precaire balans tussen de Kamers.

## 1 Inleiding: controverse over de Eerste Kamer

Rond de eeuwwisseling verschenen drie proefschriften over de Eerste Kamer.<sup>1</sup> In één daarvan, de dissertatie van Van den Braak, is in de slotlinea de volgende passage opgenomen:

'Het Nederlandse staatsbestel moet wel zeer uit zijn evenwicht raken – en de kans daarop is gering – wil het voeren van een politieke discussie over het bestaan van de Eerste Kamer weer zinvol worden. Zelfs in de "revolutiejaren" 1848 en 1918 en in de "roerige" jaren zestig is de positie van de Eerste Kamer immers niet echt bedreigd geweest. Dat dit in de nabije toekomst wel het geval zal zijn, valt niet te verwachten.'<sup>2</sup>

Afgaande op dit citaat en op de controverse van de laatste jaren over de Eerste Kamer, lijkt het staatsbestel zowaar uit evenwicht te zijn geraakt. Niet eerder lag deze Kamer zo onder vuur, dat zelfs de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer, Zijlstra, twijfelt aan de meerwaarde van de Eerste Kamer.<sup>3</sup> Andere politieke partijen, zoals D66, SP, PVV en GroenLinks, twijfelen al langer aan het bestaansrecht van deze Kamer.

## Niet eerder lag de Eerste Kamer zo onder vuur

Deze twijfel gaat zover, dat de Eerste Kamerfractie van de VVD tijdens de algemene beschouwingen in deze Kamer heeft voorgesteld om een staatscommissie in te stellen die onderzoek doet naar en adviseert over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer. Dit voorstel lijkt op een een-tweetje: het kabinet heeft vrijwel meteen medewerking aan de instelling van zo'n commissie toegezegd.<sup>4</sup>

De oorzaak van de onvrede van Zijlstra is bekend: het huidige VVD/PvdA-kabinet heeft geen meerderheid in de Eerste Kamer en het kabinet is daarmee afhankelijk van andere parlementaire fracties in deze Kamer. Merkwaardigerwijs heeft het kabinet daarom afspraken gemaakt met drie oppositiefracties in de andere, namelijk de Tweede Kamer (D66, Christen-Unie en SGP), waarmee het kennelijk tevens steun heeft van de geestverwante fracties in de Eerste Kamer. Met het akkoord met deze 'C3' (de constructieve drie fracties) is het voortbestaan van het kabinet even veiliggesteld en de controverse rond de Eerste Kamer voorlopig geluwd. Maar één van deze partijen kan haar steun intrekken. En volgend jaar krijgt de Eerste Kamer na verkiezingen een nieuwe samenstelling – en het vermoeden bestaat dat het kabinet daarin nog steeds geen meerderheid heeft. De discussie over het bestaansrecht van de Eerste Kamer zal dan opnieuw opblazen.

## Volgens Zijlstra mag de Eerste Kamer niet het werk van de Tweede Kamer 'overdoen', moet zij het politieke debat in de Tweede Kamer laten en een terughoudende positie innemen

Zijlstra stelt in de discussie over de Eerste Kamer dat zij niet hetzelfde werk mag doen als de Tweede Kamer. Dat zou een 'dubbeling van rollen' veroorzaken en dan heeft de Eerste Kamer, zijns inziens, geen toegevoegde waarde. Volgens Zijlstra is deze Kamer vooral bedoeld om de kwaliteit van wetgeving te

\* Mr. J.L.W. Broeksteeg is universitair hoofddocent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 B.H. van den Braak, *De Eerste Kamer, Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 1998; F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2000; E.T.C. Knippenberg, *De Senaat, Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

2 Van den Braak 1998, p. 452.

3 P. Jansen & W. de Winther, 'Senaat met grillen liever afschaffen', *De Telegraaf* 19 april 2013, p. 1.

4 Zie *Handelingen I* 2014/15, 34000, nr. 4.

5 De termen senaatskamer en kamer van volksvertegenwoordigers zijn door mij gekozen om in algemene termen het verschil tussen parlementaire kamers aan te duiden. Ik ben mij ervan bewust dat deze termen niet de lading



Foto: Marten Hoogstraat (www.whiteframe.nl)

van de Nederlandse kamers der Staten-Generaal dekken. De Eerste Kamer is geen senaat en heeft evenzogoed als de Tweede Kamer een volksvertegenwoordigende functie (art. 50 Gw). Er is nochtans geen betere terminologie voorhanden om de parlementaire kamers in algemene termen te vatten.

6 P.C. Gilhuis, 'The Kingdom of Denmark', bewerkt door K.C. Lauta, in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Constitutional Law of the EU Member States*, Deventer: Kluwer 2014, p. 398.

7 Zie uitgebreid: 'Vormgeving tweekamerstelsels', bijlage bij de brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk aan de Tweede Kamer, 26 september 2014, *Kamerstukken II 2014/15*, 34000-VII, nr. 4. Over deze notitie: E.C. Drexhage, 'De Eerste Kamer en het politieke klimaat van de Tweede Kamer', *NJB* 2014/1769, p. 2346-2355.

8 Hoewel ik besef dat er regio's zijn met vergaande autonome bevoegdheden (art. 116 en 117 Costituzione), is Italië, op grond van art. 5 Costituzione, nog steeds een eenheidsstaat.

toetsen. Met andere woorden: zij mag niet het werk van de Tweede Kamer 'overdoen', moet het politieke debat in de Tweede Kamer laten en een terughoudende positie innemen. Het is de vraag hoe deze argumenten staatsrechtelijk moeten worden geduid. Zijn er constitutionele argumenten die wijzen in de richting die Zijlstra voor ogen heeft?

Ik zal eerst, in paragraaf 2, ingaan op de vraag of een senaatskamer een andere rol moet innemen dan de kamer van volksvertegenwoordigers.<sup>5</sup> Deze vraag kan mijns inziens het beste worden beantwoord door de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer te vergelijken met die van senaatskamers in enkele andere landen: in hoeverre verschillen de parlementaire kamers van elkaar? Is het, zo luidt de vervolgvraag, een omissie van de grondleggers van het Nederlandse parlementaire bestel dat de Kamers zoveel op elkaar lijken? De tweede vraag, naar de terughoudende positie van de Eerste Kamer, is een vraag naar staatsrechtelijk gewoonterecht en komt aan bod in paragraaf 3. Kan uit het ongeschreven recht worden afgeleid dat deze Kamer zich terughoudend moet opstellen? In paragraaf 4, ten slotte, behandel ik de invoering van een terugzendingrecht: zou daarmee de Eerste Kamer beter toegerust zijn om haar taak in het wetgevingsproces te vervullen?

## 2 Tweekamerstelsels

In de eerste plaats moeten we vaststellen dat een tweekamerstelsel vanuit democratisch of rechtsstatelijk oogpunt niet noodzakelijk is. Er zijn vele Westerse democratieën, waarin het parlement be-

staat uit 'slechts' één kamer. Denk bijvoorbeeld aan de Noord-Europese staten, zoals Zweden, Finland en Denemarken. In Denemarken werden in 1953 de twee kamers van het *Folketing* samengevoegd tot één.<sup>6</sup> Andere voorbeelden van staten met een eenkamerstelsel zijn Griekenland, Portugal, de Baltische staten, Slowakije en Hongarije.<sup>7</sup>

**In de eerste plaats moeten we vaststellen dat een tweekamerstelsel vanuit democratisch of rechtsstatelijk oogpunt niet noodzakelijk is**

Tweekamerstelsels komen vaak voor in federale staten, zoals Duitsland, Oostenrijk, België en – wat verder weg – de Verenigde Staten. In federale staten worden de deelstaten vaak vertegenwoordigd in de senaatskamer. Zo bepaalt artikel 50 van het Duitse Grundgesetz dat de deelstaten door middel van de *Bundesrat* meewerken aan de wetgeving, het bestuur van de federatie en aan Europese aangelegenheden. Op grond van artikel 51 Grundgesetz bestaat de *Bundesrat* uit leden van de regeringen van de deelstaten.

Voorbeelden van eenheidsstaten met tweekamerstelsels zijn er echter ook, zoals Frankrijk, Ierland, Italië<sup>8</sup> en Nederland. Deze staten zijn van groter belang voor de hiervoor gestelde vraag. Heeft de se-

naatskamer in een eenheidsstaat een andere functie dan de kamer van volksvertegenwoordigers? In deze landen wordt de senaatskamer op een andere wijze gekozen dan de kamer van volksvertegenwoordigers, veelal op een indirecte manier. Wellicht ten overvloede: de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten.<sup>9</sup> De Franse *Sénat* wordt gekozen in departementen, door de (aldaar gevestigde) leden van de *Assemblée*, de leden van de volksvertegenwoordiging van het departement en door de gemeenteraad gedelegeerden.<sup>10</sup> De wijze van samenstelling bewerkstelligt een sterk lokaal getinte vertegenwoordiging. De *Sénat* wordt dan ook wel, misprijzend en onterecht, de *Chambre d'agriculture* genoemd.<sup>11</sup> De Ierse *Seanad* is evenmin rechtstreeks gekozen. De meeste leden worden gekozen door *Vocational Panels*, georganiseerd naar expertise.<sup>12</sup> De leden van de Italiaanse *Senato della Repubblica* kunnen voor het leven zijn benoemd, maar de meeste daarvan zijn direct door de bevolking in de regio's gekozen.<sup>13</sup> De Italiaanse senaat is daarmee de uitzondering op de regel van indirecte verkiezingen.

Naast de wijze van verkiezing zijn de bevoegdheden van de senaatskamer van belang. Wederom wellicht ten overvloede: de Eerste Kamer beschikt in het wetgevingsproces niet over de bevoegdheden van amendement en initiatief en kan om die reden slechts de aan haar toegezonden wetsvoorstellen aannemen of verwerpen.<sup>14</sup> De Eerste Kamer beschikt wel over dezelfde controlebevoegdheden als de Tweede Kamer.<sup>15</sup> Ook de Franse *Sénat* bezit vrijwel dezelfde bevoegdheden als de *Assemblée*. Zij kan weliswaar geen motie van wantrouwen tegen (leden van) de regering aannemen,<sup>16</sup> maar zij bezit wel dezelfde wetgevingsbevoegdheden als de *Assemblée*.<sup>17</sup> De regering kan een wetsvoorstel aan ofwel de *Assemblée* ofwel de *Sénat* zenden voor behandeling. Er is, met andere woorden, geen door de *Constitution* voorgeschreven volgorde van parlementaire behandeling van een wetsvoorstel. Beide kamers moeten het voorstel aanvaarden. Indien nodig wordt een wetsvoorstel heen en weer gezonden, tot een gemengde parlementaire commissie (een *comité mixte paritaire*) zich over het voorstel buigt. Uiteindelijk heeft de *Assemblée* het laatste woord.<sup>18</sup> De Ierse *Seanad* heeft het recht van initiatief en van amendement. De *Seanad* kan wetsvoorstellen aannemen, verwerpen of amenderen. In het laatste geval wordt het wetsvoorstel teruggezonden aan de *Dáil*, die de door de *Seanad* aangenomen amendementen aanneemt of verwierpt.<sup>19</sup>

De Italiaanse *Senato della Repubblica* is constitutioneel gelijkwaardig aan de *Camera dei Deputati*. Zij hebben dezelfde bevoegdheden, zowel ten aanzien van de vertrouwensrelatie tot de regering als in de wetgevingsprocedure. Een wet komt tot stand als beide kamers kunnen instemmen met het wetsvoorstel. Indien de kamers niet tot overeenstemming komen, wordt een wetsvoorstel tussen de kamers heen en weer gezonden. In een conflictenregeling is niet voorzien. In de praktijk ligt het politieke zwaartepunt in de kamer van afgevaardigden, omdat daarin de leiders van de politieke partijen zitting hebben.<sup>20</sup> De *Senato* wordt wellicht ingrijpend hervormd; een voorstel tot grondwetsherziening is in eerste lezing aanvaard.<sup>21</sup> Het aantal leden daarvan zal, als de voorstellen ook in tweede lezing worden aangenomen,

men, aanzienlijk verminderen (dat worden er 100); zij worden, sterker dan nu het geval is, afgevaardigden uit de regio. De wetgevende bevoegdheden worden beperkt tot lokale en regionale aangelegenheden. De *Senato* kan amendementen voorstellen, maar de kamer van volksvertegenwoordigers kan die voorstellen met een absolute meerderheid verwerpen. Wetsvoorstellen kunnen niet langer over en weer tussen de kamers worden gezonden (*la fine del ping-pong*).<sup>22</sup> De reden voor deze hervormingen is dat de senaatskamer als een hindermacht wordt ervaren. De met de kamer van volksvertegenwoordigers overeenkomende bevoegdheden en het ontbreken van een conflictenregeling zouden, zo berichten Italiaanse opiniesites, daaraan bijdragen.<sup>23</sup>

Kortom, in deze eenheidsstaten worden de senaatskamers, op die van Italië na, indirect gekozen. Hun bevoegdheden zijn evenwel zeer verschillend. Dat kan variëren van een *chambre de réflexion* (Ierland) tot een nagenoeg gelijke staatsrechtelijke positie aan die van de kamer van volksvertegenwoordigers. In ieder geval geldt dat senaatskamers hun grondslag niet hoeven te vinden in een federaal staatsbestel en grondwettelijk geen verschillende functies hoeven te hebben dan de 'andere' parlementaire kamer. Hoewel de voorgenomen Italiaanse hervormingen zijn ingegeven door de 'dubbeling van rollen', om in de woorden van Zijlstra te blijven, lijkt van een fout in het Nederlandse staatsbestel, in rechtsvergelijkend perspectief, geen sprake.

## Hoewel de voorgenomen Italiaanse hervormingen zijn ingegeven door de 'dubbeling van rollen', om in de woorden van Zijlstra te blijven, lijkt van een fout in het Nederlandse staatsbestel, in rechtsvergelijkend perspectief, geen sprake

### 3 Terughoudendheid

Daarmee komen wij tot het tweede vraagpunt: de Eerste Kamer zou haar bevoegdheden terughoudend moeten aanwenden. Daarmee wordt meestal bedoeld: minder politiek dan de Tweede Kamer en vooral gericht op toetsing aan rechtmatigheid, zoals aan de Grondwet en aan (mensenrechten)verdragen. Hier voor constateerden wij dat de Eerste Kamer weliswaar niet over de rechten van initiatief en amendement beschikt, maar dat haar bevoegdheden voor het overige nauwelijks afwijken van die van de Tweede Kamer.

De vraag is dus of de Eerste Kamer, nu zij grosso modo dezelfde bevoegdheden heeft, deze anders, terughoudender, zou moeten toepassen. Dat is in Grondwet noch wet expliciet vastgelegd. Die terughoudendheid moet dus op een andere manier blijken, uit een interpretatie van grondwettelijke bepalingen dan wel uit ongeschreven recht.

Er zijn staatsrechtjuristen die menen dat de terughoudendheid van de Eerste Kamer uit artikel 51, eerste lid, Gw voortvloeit. Dit artikellid bepaalt dat de Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de

9 Art. 55 Gw.

10 Art. 24, derde lid, Constitution jo. art. L280 Code électoral.

11 C.A.J.M. Kortmann, 'The French Republic', bewerkt door J.L.W. Broeksteeg, in: L.F.M. Besselink e.a. (red.) 2014, p. 597-598.

12 Het voert te ver om hier het kiesstelsel van de Ierse *Seanad* uitgebreid uit de doeken te doen. Dat zou de nodige pagina's vergen. Zie art. 18 Constitution.

13 Art. 57 en 58 Costituzione.

14 Art. 82, eerste lid, en art. 85 Gw.

15 Art. 68 en 70 Gw.

16 Art. 49 en 50 Constitution.

17 Kortmann 2014, p. 602-607.

18 Art. 45 Constitution; J.L.W. Broeksteeg & E.T.C. Knippenberg, 'The Role of the Senate in the Legislative Process', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2006, p. 225-228.

19 Art. 24 Constitution; A.K. Koekkoek, 'Ireland', bewerkt door N.S. Efthymiou, in: L.F.M. Besselink e.a. (red.) 2014, p. 874-875.

20 Art. 70 e.v. Costituzione; E.M.H. Hirsch Ballin, 'The Italian Republic', bewerkt door L.F.M. Besselink, in: L.F.M. Besselink e.a. (red.) 2014, p. 919, p. 924-926.

21 'Gekozen Senaat Italië schaft zichzelf af', *De Volkskrant* 2 augustus 2014. De kop van dit bericht is onjuist; het gaat om een ingrijpende hervorming. Voor grondwetswijziging zijn in Italië bovendien twee lezingen nodig, zie art. 138 Costituzione. Deze stemming betrof de eerste lezing.

22 Er is, omdat de wijzigingen zeer recent zijn en overigens vrij onverwacht door de senaat zelf zijn aanvaard, geen literatuur hierover. Zie voornamelijk de informatie op internet, te vinden na de zoekopdracht 'senato riforma', zoals [www.polisblog.it](http://www.polisblog.it), [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), geraadpleegd 16 september 2014.

23 Zie de in de vorige voetnoot genoemde websites.

Eerste Kamer. De vooropstelling van de Tweede Kamer zou dan betekenen dat deze Kamer het 'politieke primaat' heeft en, als gevolg daarvan, dat de Eerste Kamer zich terughoudend moet opstellen. Kummeling leidt dit af uit de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983.<sup>24</sup> Sillen bestrijdt deze lezing. Hij citeert enkele Kamerfracties en de regering, die deze terughoudendheid niet aannemen, of althans daar ambivalent in zijn.<sup>25</sup> Daarmee is het op zijn minst twijfelachtig of de grondwetgever uit artikel 51 Gw daadwerkelijk een plicht tot terughoudendheid heeft willen afleiden.

## De vraag is of de Eerste Kamer, nu zij grosso modo dezelfde bevoegdheden heeft als de Tweede Kamer, deze anders, terughoudender, zou moeten toepassen. Dat is in Grondwet noch wet expliciet vastgelegd

Kan een verplichting tot terughoudendheid dan uit de indirecte democratische legitimatie, uit artikel 55 Gw derhalve, worden afgeleid? Ook deze redenering lijkt niet steekhoudend. Artikel 50 Gw bepaalt immers dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Het artikel maakt derhalve geen onderscheid tussen de Kamers. Beide Kamers hebben deze grondwettelijke vertegenwoordigingsfunctie. Bovendien kan moeilijk worden volgehouden dat de democratische legitimatie van de Eerste Kamer zwakker is dan die van de Tweede Kamer. Zeker, de Eerste Kamerverkiezingen zijn getrapt, maar uiteindelijk is het electoraat hetzelfde, nu de door de kiezers gekozen provinciale statenleden hun, overigens gewogen, stem zullen uitbrengen op een Eerste Kamerkandidaat van hun eigen politieke partij. De kiezer stemt, anders gezegd, via de provinciale staten, maar het resultaat is uiteindelijk, na weging van stemmen, vrijwel hetzelfde als bij de Tweede Kamerverkiezingen.<sup>26</sup>

## Het antwoord op de vraag naar terughoudendheid kan niet in het geschreven recht gevonden worden

Het antwoord op de vraag naar terughoudendheid kan derhalve niet in het geschreven recht gevonden worden. De Grondwet bepaalt niet op welke wijze of op welke gronden (rechtmatigheid, verdragsconformiteit) de Eerste Kamer – of overigens de Tweede Kamer – wetsvoorstellen toetst en er bestaat evenmin een geschreven rechtsregel dat de Eerste Kamer terughoudendheid in acht moet nemen.

Is de terughoudendheid van de Eerste Kamer dan een regel van ongeschreven staatsrecht? Daarvan is sprake, aldus (de bewerkers van het handboek van) Van der Pot, in geval van stelselmatig terugkerend gedrag – een gewoonte – en de breed gedeelde rechtsovertuiging bij de ambten in kwestie dat het

gedrag rechtens noodzakelijk is.<sup>27</sup> Kortmann stelt bovendien dat het gedrag noodzakelijk moet zijn voor de bestendigheid van het staatsbestuur.<sup>28</sup> Of de Eerste Kamer daadwerkelijk stelselmatig terugkerend terughoudend is, met andere woorden of die terughoudendheid een gewoonte is, lijkt mij moeilijk te bewijzen. Daarvoor zou eerst overeenstemming moeten zijn over wat terughoudendheid nu precies inhoudt en hoe die moet blijken. Ook de breed gedeelde rechtsovertuiging ontbreekt.<sup>29</sup> In dit verband is de brief relevant van enkele fractievoorzitters in de Eerste Kamer aan de informateur tijdens de kabinetsformatie van 2010. Daarin stellen zij 'dat de Eerste Kamer in het algemeen zonder enige terughoudendheid bevoegd is te oordelen over ingediende wetsvoorstellen en deze te verwerpen'.<sup>30</sup> Een zwaluw maakt nog geen zomer. Uit deze ene brief kan niet worden afgeleid dat terughoudendheid geen ongeschreven staatsrechtelijke regel is. Immers, een brief tijdens een volgende kabinetsformatie waarin terughoudendheid wel wordt bepleit, zou dan bewijs zijn voor het bestaan van deze ongeschreven regel. Gewoonterecht is echter niet afhankelijk van toevallige meerderheden. Het moet immers gaan om een breed gedeelde rechtsovertuiging, die niet van één brief afhankelijk kan zijn. Wel is de brief een indicatie dat die rechtsovertuiging ontbreekt. In combinatie met de nauwelijks bewezen gewoonte van terughoudendheid, gaat het mijns inziens te ver om van ongeschreven staatsrecht te kunnen spreken.

## In combinatie met de nauwelijks bewezen gewoonte van terughoudendheid, gaat het mijns inziens te ver om van ongeschreven staatsrecht te kunnen spreken

### 4 Een amendementsrecht

De Eerste Kamer heeft nu een zwart-wit-keuze: zij kan wetsvoorstellen aannemen of verwerpen. Dat plaatst haar soms voor dilemma's, die niet altijd door een novelle kunnen worden opgelost. Om die reden is wel voorgesteld om de Eerste Kamer een terugzendingrecht toe te kennen. Jurgens en Voermans stellen laatst een variant daarvan voor.<sup>31</sup> Indien de Eerste Kamer gebreken constateert in een wetsvoorstel, zendt zij dat terug aan de Tweede Kamer, die daarin wijzigingen aanbrengt. Vervolgens behandelt de Eerste Kamer het wetsvoorstel wederom en definitief. Zij handelt, in de woorden van deze auteurs, 'het nieuwe voorstel wél af' en kan, in hun voorstel, dus slechts één keer terugzenden. Jurgens en Voermans expliciteren het niet – en ik weet ook niet of het hun bedoeling is – maar hun voorstel zou de positie van de Eerste Kamer versterken. Immers, zij kan nadat de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor de tweede keer heeft behandeld – en daarin al dan niet de door de Eerste Kamer genoemde gebreken heeft gerepareerd – alsnog het wetsvoorstel verwerpen. De Eerste Kamer kan, met andere woorden, druk uitoefenen op de Tweede Kamer om wijzigingen aan te brengen én zij behoudt de vrijheid om het voorstel te verwerpen.

24 H.R.B.M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 20-21. Zie bijvoorbeeld ook: J.H.C. van Zanen, 'De Eerste Kamer en de vertrouwensregel', *Ars Aequi* 1985, p. 372-378; P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 38.

25 J.J.J. Sillen, 'Eerste Kamer en kabinet', *NJB* 2011-1162, p. 1488-1489.

26 Sillen 2011, p. 1489.

27 D.J. Elzinga & R. de Lange, m.m.v. H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 190 e.v.

28 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 25.

29 Sillen 2011, p. 1489.

30 Brief van 26 augustus 2010, te vinden op [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), geraadpleegd op 18 september 2014.

31 E.C.M. Jurgens & W.J.M. Voermans, 'Eerste Kamer "revisited"', *NJB* 2014/308, p. 400-401. Zie ook de recente voorstellen van E. Korevaar, 'Het zwarte gat in het politieke staatsrecht', *NJB* 2014/1770, p. 2356-2361.

## Invoering van een amendements- of terugzendingrecht verandert niet alleen de juridische, maar ook de politieke machtsverhouding tussen Tweede en Eerste Kamer. De voorstellen behoeven op zijn minst verdere doordenking en uitwerking

Van den Berg pleit in zijn Leidse afscheidsrede daarom voor een amendements- dan wel terugzendingrecht, met gelijktijdige opgave van het vetorecht.<sup>32</sup> Daarvan zou de Eerste Kamer zijns inziens machtiger worden: zij zou niet meer het grove wapen van verwerping van wetsvoorstellen hoeven te hanteren, maar zij verkrijgt een precisie-instrument, waarmee zij wetgeving exact conform haar wensen kan aanpassen. Ik ben van deze redeneerwijze niet bij voorbaat overtuigd. Het is, toegegeven, koffiedik kijken, maar ik kan mij ook voorstellen dat de Eerste Kamer verwordt tot een soort adviseur van de Tweede Kamer. De laatste kan immers altijd beslissen wat er gebeurt met de door de Eerste Kamer aangebrachte amendementen. Nadat de Eerste Kamer deze heeft aanvaard, wordt het wetsvoorstel teruggezonden aan de Tweede Kamer, die vervolgens deze amendementen beoordeelt. De Tweede Kamer kan om politieke (of andere) redenen de door de Eerste Kamer voorgestelde wijzigingen ongedaan maken. In het hiervoor beschreven en sterk hiermee vergelijkbaar Ierse model heeft de *Seanad*, mede hierdoor, bepaald geen sterke staatsrechtelijke positie.

Kortom, invoering van een amendements- of terugzendingrecht verandert niet alleen de juridische, maar ook de politieke machtsverhouding tussen Tweede en Eerste Kamer. De voorstellen zoals hier besproken behoeven op zijn minst verdere doordenking en uitwerking, om de precaire balans tussen deze Kamers niet al te zeer te verstoren.

## Een rechtsplicht tot terughoudendheid kan juridisch niet staande worden gehouden

### 5 Slot

De conclusie is, wat mij betreft, helder: de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer, die sterk lijkt op die van de Tweede Kamer, is geen omissie. Uit een korte rechtsvergelijking blijkt dat meer senaatskamers voor wat betreft hun bevoegdheden sterk vergelijkbaar zijn met de kamer van volksvertegenwoordigers – hoewel dat soms (in Italië bijvoorbeeld) kritiek ontmoet. Een terugzendingrecht, zoals in sommige landen bestaat, kan de verhouding tussen de Tweede en de Eerste Kamer vergaand veranderen. Een rechtsplicht tot terughoudendheid kan juridisch niet staande worden gehouden. Zo'n rechtsplicht vloeit voort uit het geschreven noch uit het ongeschreven recht. Het lijkt er derhalve op dat Zijlstra's opmerkingen niet zozeer het staatsrecht betreffen, maar veeleer de politieke werkelijkheid: de onderhandelaars bij de kabinetsformatie hebben zich onvoldoende rekenschap gegeven van (meerderheden in) de Eerste Kamer.

32 J.Th.J. van den Berg, *De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit*, Leiden: Universiteit Leiden 2006, p. 14-18.